

RELACIONES ENTRE EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONAL, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE^{*}

GONZALO TÉLLEZ IREGUI

ALEXÁNDER CUBILLOS GONZÁLEZ

INTRODUCCIÓN

Las teorías económicas clásicas (en particular la neoclásica) han desestimado la influencia que ejercen ciertos aspectos que se encuentran por fuera del mercado, sobre todo los relacionados con valores éticos y morales, sobre los comportamientos individuales y sociales. Por ello, nuevas escuelas de la economía han centrado su estudio en el significado y el papel de las instituciones para el tratamiento de los fallos del mercado. Al abordar conceptos como “derechos de propiedad” y “costos de transacción”, así como las implicaciones entre los intereses de los particulares en su interacción con el Estado, el enfoque neoinstitucional invita a una redefinición de las funciones entre Estado y mercado en la búsqueda de alternativas para el desarrollo (León, 2002).

El enfoque neoclásico centrado en el crecimiento económico, resultado del funciona-

miento del mercado, tiene como supuesto que a la par de este crecimiento se da un desarrollo social y un mejoramiento en las condiciones de vida de la población. Sin embargo, el aumento de la pobreza y la marginalidad social en gran parte de las regiones del planeta, han mostrado las limitaciones de este enfoque, que además no considera al medio ambiente como factor condicionante del sistema económico, ni a este último como generador de externalidades y uno de los causantes de gran parte de los problemas ambientales actuales.

Al considerar la importancia de los aspectos éticos y morales dentro del sistema económico, el enfoque neoinstitucional representa una crítica al modelo imperante y reduccionista que sólo analiza aspectos del mercado tales como precios y cantidades. Así, se reconoce la relevancia de las instituciones formales (normas de carácter legal) e informales (costumbres, percepciones, etc.), dentro del

* Artículo recibido el 31 de marzo de 2009. Aceptado el 20 de abril de 2009.

Gonzalo Téllez Iregui. Médico veterinario. Esp. M.Sc. Candidato a doctor en estudios políticos, Universidad Externado de Colombia. Profesor asociado Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: gtellezi@unal.edu.co
Alexánder Cubillos González. Zootecnista. Candidato a magíster en medio ambiente y desarrollo. Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: macubillosg@unal.edu.co

funcionamiento de la economía y como factor determinante del desarrollo.

El neoinstitucionalismo es, ante todo, un enfoque de estudio que analiza la forma como evolucionan las instituciones, entendidas como las normas que limitan la conducta de los individuos (North, 1993), evaluando los antecedentes históricos que explican su génesis y la manera como determinan la condición actual de una sociedad, con el fin de clarificar cuáles deben ser las modificaciones estructurales que se deben llevar a cabo (cambio institucional) para mejorar esta condición en el futuro.

De acuerdo con León (2002) el enfoque institucional involucra teorías como la de los costos de transacción, el intercambio y la elección racional, la organización, los derechos de propiedad y los problemas de información; que aunque han sido estudiadas en forma independiente por diferentes autores, su integración es la que configura la posición neoinstitucional.

Aunque el neoinstitucionalismo no tiene en cuenta directamente los factores medioambientales dentro de sus bases teóricas, sus desarrollos han sido importantes en el estudio de las externalidades y en los procesos de regulación ambiental. No obstante, las características y beneficios derivados de la relación entre economía institucional y medio ambiente no han sido claros a la luz de la investigación económica y/o ambiental y, por tanto, es difícil establecer si realmente la economía institucional y neoinstitucional ha hecho aportes valiosos al desarrollo y a la solución de los problemas ambientales.

Al analizar estas relaciones entre el enfoque neoinstitucional de la economía, las

teorías del desarrollo y el medio ambiente, se plantea un problema central para el desarrollo del artículo, orientado a través de dos preguntas:

- ¿Existen relaciones claras y concretas entre economía neoinstitucional, desarrollo y medio ambiente?
- ¿Estas relaciones han influido significativamente, en la teoría y en la práctica, los factores de desarrollo y los ambientales?

En última instancia lo que se pretende analizar es la manera como la teoría neoinstitucional se articula con los temas del desarrollo y del medio ambiente evaluando, además, si el aporte de esta escuela económica ha sido significativo para el mejoramiento del desarrollo y la solución de los problemas ambientales en diferentes escalas de análisis.

Cabe aclarar que aunque la intención y estructura del análisis realizado tiene una base fundamentalmente teórica, al final del artículo se intenta construir una breve discusión sobre la institucionalidad ambiental en el caso colombiano, en particular en lo referente al papel de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de la mencionada institucionalidad, lo cual permite acercarse a una explicación de la baja o nula efectividad de la política pública ambiental.

NEOINSTITUCIONALISMO: ORÍGENES, TEORÍAS Y APLICACIONES

A fin de entender las interrelaciones entre neoinstitucionalismo, desarrollo y medio ambiente, es necesario estudiar previamente

el origen de esta escuela económica, sus tendencias, sus bases teóricas y su relación con la economía.

Origen y tendencias del institucionalismo

Uno de los mayores aportes teóricos que se ha hecho a la ciencia económica y que ha tenido especial relevancia en las últimas décadas, es el que realizó la escuela de los llamados institucionalistas entre finales del siglo XIX y mediados del XX, y que en la actualidad siguen desarrollando sus seguidores en lo que se conoce como la nueva economía institucional o neoinstitucionalismo (León, 2002).

En sus orígenes, la escuela institucional criticaba a la neoclásica por el análisis económico que realizaba sólo a partir del estudio individualista y de su concepción del equilibrio general, además de rechazar la abstracción de la realidad que realizaba con base en modelos, desconociendo los antecedentes históricos como determinantes y explicativos del desarrollo económico (Villarreal, 2000).

En cuanto a la etapa de transición al nuevo institucionalismo, Castiglioni (1999; citada por León, 2002) afirma que, en general, el viejo institucionalismo estuvo ligado al estudio de las estructuras institucionales formales de un país, dejando sin cobertura una serie de fenómenos menos formales (normas sociales, valores, costumbres, entre otros) que no hacían parte de estas instituciones ni eran explicados por ellas. Esto le generó una serie de críticas, que hicieron que perdiera preeminencia y adherentes hacia finales de la década del sesenta.

A partir del reconocimiento y de la relevancia de los aspectos éticos y morales dentro

del sistema económico, el neoinstitucionalismo ha considerado, dentro de su ámbito de estudio, temas como los costos de transacción, los derechos de propiedad, el sistema legal, la organización, las estructuras de poder, las instituciones y su papel en los mercados, teniendo como sus más reconocidos exponentes a los economistas Ronald Coase, Oliver Williamson y Douglas North.

Bases teóricas del neoinstitucionalismo

Las instituciones han sido objeto de estudio de muchos economistas con distintas perspectivas teóricas y escuelas de pensamiento económico. Sin embargo, no existe una teoría única para todos, ni todas las teorías se han interesado por estudiar las instituciones.

Kalmanovitz (2004, 22-23) citando a Nye (1977), plantea que la escuela neoinstitucional comprende tres ramas básicas:

- La escuela de derechos de propiedad y costos de transacción que hace énfasis en la estructura de derechos, la naturaleza del compromiso creíble, la importancia de la ley y el análisis de la organización de la firma.
- La escuela de economía política y de preferencia pública que analiza la política en términos económicos y hace que ésta sea central en los problemas de la economía, al considerar el papel que juega la conducta racional de los funcionarios públicos, ejecutivos, corporativos y políticos, como también a través de la consideración de cómo la acción colectiva y sus problemas consecuentes le dan forma a la coopera-

ción y a la regulación económica en un mundo donde la corrupción y la captura de renta juegan importantes papeles.

- La escuela de historia económica que hace énfasis en la manera como las instituciones juegan un papel determinante en la evolución de los sistemas económicos, y su relación cuantitativa con el cambio poblacional y el cambio técnico.

Particularmente en aspectos ambientales (mecanismos de regulación ambiental) han tenido aplicación los temas tratados por la primera escuela: derechos de propiedad y costos de transacción.

Bejarano (1998, 325-326), explicó la forma como distintas teorías del institucionalismo han intentado responder las siguientes preguntas: ¿por qué diferentes estructuras y arreglos institucionales afectan los resultados y el desempeño de los mercados?; ¿cómo diferentes conjuntos de instituciones influyen en las decisiones, en el comportamiento y en los valores de los agentes económicos?; ¿cuáles son los incentivos que obtienen los individuos para demandar, crear y preservar instituciones?; ¿por qué en la sociedad se han creado tantas y tan diversas instituciones y cuándo y por qué cambian?; ¿por qué se mantienen estables durante mucho tiempo? y, finalmente, ¿cuáles son las instituciones eficientes y cuáles las ineficientes, y qué elementos permiten distinguir unas de otras?

Así, se ha introducido en el análisis económico el papel de las normas, las reglas, los derechos de propiedad, los costos de transacción, las fallas del mercado, la información, la incertidumbre, la organización, las elecciones

sociales y públicas, las acciones colectivas y, finalmente, el papel del Estado y las políticas públicas. En la Tabla 1 se identifican los temas relevantes del ámbito neoinstitucional.

TABLA 1. PROBLEMAS QUE INTRODUCE EL NEOINSTITUCIONALISMO Y TEORÍAS Y ESCUELAS QUE LOS ESTUDIAN

El neoinstitucionalismo considera como relevantes:	Escuelas, y teorías y enfoques que forman parte o han enriquecido el neoinstitucionalismo:
El papel de las normas, regulaciones e incentivos.	Teoría de la regulación económica.
El papel de los derechos de propiedad.	Escuela de los derechos de propiedad.
Las consecuencias de los costos de transacción en el intercambio: contratos, seguros, etc.	Economía de los costos de transacción.
Las fallas del mercado: externalidades, bienes públicos, relaciones estratégicas, monopolios, etc.	Enfoque de las fallas del mercado.
La existencia de información incompleta, de mercados imperfectos e informales, y el papel del riesgo y la incertidumbre en las decisiones.	Economía de la información.
Las estructuras de gobierno y organizaciones económicas.	Teoría de la organización industrial.
El papel de las leyes y los reglamentos.	Derecho y economía.
Las elecciones y decisiones no mercantiles.	Elección pública, teoría económica de la constitución, teoría de la acción colectiva y teoría económica de la política.
El papel del Estado y las políticas públicas.	Teorías económicas del Estado.

Fuente: FAO (1995) citado por Bejarano (1998).

Convencionalmente se identifican las instituciones sólo con las organizaciones, públicas y privadas, que administran y aplican políticas y programas de acuerdo con ciertas reglas. Sin embargo, hoy se distingue entre instituciones y organizaciones: mientras que las primeras son, en un sentido general, un conjunto de normas y reglas, las últimas son las instancias en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos, para emprender acciones colectivas y funcionar como actores colectivos en el mercado, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes (Jones, 1983).

Limitarse al estudio de las instituciones viendo sólo estas como organizaciones (entidades), constituye un verdadero reduccionismo que impide analizar, de manera integral, el papel y la influencia de la cultura en la construcción y ordenamiento de las reglas institucionales.

En este contexto, la nueva economía institucional está constituida por dos niveles complementarios. Uno se relaciona con el ambiente institucional, definido como el conjunto de reglas fundamentales de tipo político, social, legal y económico que estructuran las bases para la producción, el intercambio y la distribución de bienes, servicios y oportunidades. Y el otro se refiere a los arreglos institucionales, entendidos como los acuerdos que se es-

tablecen entre las unidades económicas para la cooperación y la creación de mecanismos para el cambio institucional, que involucran leyes y derechos de propiedad (Lahera, 1996).

Neoinstitucionalismo y economía

El estudio de las instituciones experimenta un renacimiento en todas las ciencias sociales. Este desarrollo es una reacción contra la interpretación de la conducta económica y política colectiva como la consecuencia agregada de la elección individual¹.

Los conductistas consideraban a las instituciones epifenoménicas, la simple suma de las propiedades a nivel individual. Pero su omisión del contexto social y de la permanencia de las instituciones sociales trajo un costo muy alto, sobre todo en un mundo donde las instituciones sociales, políticas y económicas se han expandido, son considerablemente más complejas y cuentan cada vez con más recursos, haciéndose muy importantes para la vida colectiva (Powell y DiMaggio, 2001).

La economía neoinstitucional ha despertado el interés para el surgimiento de nuevas teorías y enfoques sobre temas que la economía convencional y dominante había largamente ignorado o rechazado en forma explícita.

¹ Para North (1993, 31) la motivación de los actores es más compleja que la expuesta por la teoría conductual, según la cual dichos actores poseen sistemas cognitivos que ofrecen modelos de la realidad, entre los cuales realizan sus elecciones o, cuando menos, reciben información que lleva a la convergencia de modelos inicialmente divergentes. Obviamente esto es erróneo porque los individuos hacen sus elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos, en tanto que la información que reciben los actores es tan incompleta que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran tendencia alguna a converger. Únicamente si se entienden estas modificaciones en la conducta de los actores se podrá encontrar sensatez en la existencia y estructura de las instituciones y explicar la dirección del cambio institucional.

La presencia de instituciones ineficientes propicia el surgimiento de numerosas fallas del mercado y del Estado. Esto, a su vez, favorece la persistencia de un ambiente dominado por el riesgo y la incertidumbre. En este ambiente, los mercados tienden a ser débiles e incompletos, las políticas públicas ineficientes, la conducta económica de los agentes oportunista, los encadenamientos productivos precarios y la distribución del ingreso socialmente injusta. Las más sensibles a este tipo de problemas son las economías en desarrollo; “(...) *dadas sus peculiaridades estructurales, (...) estas economías son las que más necesitan de apoyos institucionales de distinta naturaleza para enfrentar sus viejos y nuevos problemas*” (Ayala, 2000, 26).

La introducción de nuevas instituciones, o la reforma de las existentes, ha sido propuesta como un mecanismo para mejorar la asignación de recursos, la eficiencia económica, el bienestar social y la distribución del ingreso. El papel de las reformas y la mejoría de las instituciones se han convertido en aspectos de gran relevancia para las economías en desarrollo. Sin embargo, como lo señala Ayala (2000, 28), “(...) *las nuevas instituciones o su reforma no garantizan per se soluciones definitivas a los complejos problemas que han obstruido el desempeño eficiente a lo largo de muchos años. La eficiencia y el bienestar son procesos cuya solución no depende exclusivamente de las instituciones, o del mercado, o de las políticas públicas, sino de un complejo ensamble de arreglos institucionales que son simultáneamente económicos, sociales, políticos e institucionales. Más aún, los arreglos institucionales que han funcionado en una economía no necesariamente son eficientes en otras*”.

Neoinstitucionalismo y desarrollo

El neoinstitucionalismo concibe el desarrollo como un proceso cultural complejo, en donde las fuerzas impulsoras del crecimiento económico se relacionan con el empleo de instrumentos tecnológicos y del conocimiento. El proceso contrario se origina por patrones institucionales arraigados, presentes en el comportamiento de una sociedad y que en particular se manifiestan limitantes en las culturas de las economías subdesarrolladas (Street, 1991).

Los neoinstitucionalistas coinciden con la teoría tradicional o neoclásica en que el crecimiento económico es consecuencia de un aumento de la productividad por medio de la mejora en la eficiencia de los factores de producción: tierra, trabajo, capital y talento empresarial (o lo que se identifica hoy como recursos naturales renovables y no renovables, capital humano y financiamiento), además de la aplicación eficiente de la tecnología. A su vez, reconocen la importancia de las variaciones en los precios relativos para las decisiones de inversión, ahorro y consumo (Ayala, 2000). Sin embargo, adicionan un componente más que consideran esencial en la generación de incentivos para la economía, el Estado (sistema político) y la sociedad: el marco institucional.

Frente a la estabilidad y el cambio institucional, North (1993) ubica como el agente de cambio al empresario individual que responde a los incentivos presentes en el marco institucional. Las fuentes del cambio son precios o preferencias relativos y cambiantes. Típicamente el cambio consiste en ajustes

marginales al conjunto de reglas y normas de cumplimiento obligatorio, que constituyen el marco institucional. La estabilidad general de este marco sería la que permite el intercambio complejo a través del tiempo y del espacio.

La literatura sobre teoría institucionalista y desarrollo no es tan abundante como la que se encuentra sobre su relación con la ciencia económica. En el tema del desarrollo se destacan los aportes de autores como Amartya Sen y Manfred Max Neef con sus trabajos acerca de las teorías de elección individual, las cuales han sido incorporadas al ámbito del análisis institucional. En América Latina, la CEPAL ha llevado a cabo algunos trabajos sobre la relación entre institucionalismo, estructuralismo y dependencia, específicamente en lo que se refiere a la incorporación de variables sociales, culturales y comunitarias dentro del concepto de desarrollo. Así mismo, D. North ha propuesto algunos mecanismos institucionales que pueden favorecer el desarrollo de las economías latinoamericanas. En Colombia, es importante destacar los trabajos de S. Kalmanovitz, J. A. Bejarano y A. Machado sobre instituciones y sector agropecuario, las investigaciones de M. Rubio sobre costos de transacción y los estudios de E. Wiesner en el tema de neoinstitucionalismo y políticas públicas.

Neoinstitucionalismo y medio ambiente

La teoría institucional ha aportado a los estudios ambientales en tres temas básicos y fuertemente interrelacionados: externalidades, derechos de propiedad y costos de transacción,

los cuales se han integrado para el análisis de un proceso de gran relevancia: los mecanismos de regulación ambiental.

La información es la clave de los costos de transacción, que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que se está intercambiando y los de proteger y hacer cumplir los acuerdos. Estos costos condicionan instituciones sociales, políticas y económicas (Coase, 1994).

Ahora la ecuación de costo total será igual a los costos de producción para transformar los atributos fisicoquímicos y biológicos de un bien, más los costos de transacción, lo cual hace necesario un nuevo marco analítico de la teoría microeconómica.

En este punto es importante destacar los aportes de R. Coase y A. Pigou, los cuales han sido fundamentales para la configuración de mecanismos de regulación basados en el supuesto de que “el que contamina paga”. En Colombia, el tema ha sido abordado a través de un enfoque analítico por León (2006), quien resalta las limitaciones del modelo causadas principalmente por los problemas de la información.

Kalmanovitz (2005) considera que la historia económica recibió el aporte más importante que ha hecho el neoinstitucionalismo, al plantear que las organizaciones sociales y los cambios históricos van construyendo una senda de desarrollo económico que depende en gran medida del pasado. En este caso, se podría establecer una relación entre historia institucional como parte de la historia ambiental, en un enfoque que no ha sido comúnmente

abordado, ni por las teorías económicas ni por las del desarrollo.

Dentro de los estudios institucionales con enfoque clásico, basados en el análisis de las instituciones como organizaciones, vale la pena destacar los trabajos de M. Rodríguez Becerra y de E. Wiesner sobre temas que tratan la relación entre las políticas públicas ambientales y las instituciones de este sector.

RELACIONES ENTRE NEOINSTITUCIONALISMO, DESARROLLO Y MEDIO AMBIENTE

Uno de los elementos más característicos de la agenda emergente es el reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios que el mero crecimiento o la estabilidad macroeconómica. Los enfoques del desarrollo humano, el desarrollo sostenible, la competitividad sistémica y la economía neoinstitucional son valiosos aportes a una perspectiva del desarrollo que, en últimas, apunta a un pensamiento económico que explicita sus vínculos indisolubles con el orden social subyacente (Moncayo, 2003).

Aunque en el párrafo anterior el autor ubica a la economía neoinstitucional dentro de las teorías del desarrollo, lo cual es conceptualmente incorrecto, se reconoce la importancia que esta escuela económica ha tenido sobre la teoría y la práctica del desarrollo, y tratar de incluir en esta relación al medio ambiente, como producto de la interacción entre sociedad y naturaleza (o cultura y ecosistema) más que como desarrollo sostenible, es lo que se analizará en las siguientes líneas.

La importancia de lo ambiental en el desarrollo

El aparato conceptual de la economía neoclásica que, como ya se vio, no contemplaba en forma explícita el espacio ni las instituciones, tampoco era muy receptivo a las preocupaciones sobre la dimensión ambiental y la sostenibilidad del desarrollo, ni siquiera en el sentido negativo de los límites del crecimiento que ya preocupaban a Malthus, Ricardo y especialmente a J. S. Mill (Daly, 1993).

En la actualidad, en cambio, la necesidad de incorporar lo ambiental en las concepciones y en la práctica del desarrollo es indiscutible, pues la economía y la ecología se deben complementar para generar un nuevo paradigma de desarrollo que supere las concepciones antropocéntricas de un crecimiento ilimitado basado en una disponibilidad infinita de recursos naturales, y tome en cuenta las complejas interrelaciones entre las actividades humanas y el entorno ecosistémico.

Son estas interrelaciones las que regulan e integran el sistema cultural con el medio ecosistémico definido, y allí tienen especial relevancia los aspectos institucionales al ofrecer el marco regulador donde estas relaciones tienen lugar. Por tanto, es claro que el análisis institucional debe hacer parte de los estudios ambientales, y el cambio institucional consecuente representa una condición fundamental para alcanzar un desarrollo verdaderamente sostenible. Sin embargo, los conceptos y las metodologías por utilizar para lograr este objetivo no están claramente definidos, y es por esta razón que el análisis institucional se ha

limitado a los aspectos (por lo general negativos) de las organizaciones que intervienen en cuestiones ambientales.

Instituciones y ambiente: más allá de las organizaciones ambientales

Como se analizó en el numeral 2.2, comúnmente, y aun en círculos académicos, se suele limitar el concepto de institución a las organizaciones que administran y ejecutan ciertas políticas y programas. Lo ambiental no es la excepción a esta regla. Por ejemplo, en el caso de Colombia, se habla del fortalecimiento institucional del sector ambiental a partir de la promulgación de la Ley 99 de 1993, mediante la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sus institutos de apoyo y la ampliación del número de Corporaciones Autónomas Regionales de 18 a 34; además, establece una serie de instrumentos de política para ser ejecutados por estas entidades.

Pero en palabras de North (1993, 13), las instituciones son *“el conjunto de reglas formales e informales a través de las cuales se rige el proceso de interacción humano”*. En este sentido, las instituciones son los límites concebidos por el ser humano para estructurar su propia interacción.

La institucionalidad ambiental debe ir más allá de las organizaciones y de la ejecución de instrumentos de política ambiental. Se deben considerar otras instituciones formales que median esta relación (reglas políticas, judiciales, económicas, contratos, entre otras), así como las instituciones informales que surgen de los propios intereses de los individuos

(concepciones, hábitos y experiencias en torno a lo ambiental).

Es importante anotar que las instituciones informales, a diferencia de las formales, no se pueden cambiar rápidamente y el proceso de transformación o adecuación a nuevas circunstancias requiere largos períodos de tiempo (Cárdenas y Ojeda, 2002).

Instituciones y conflictos ambientales

Para Ayala (2000, 56), desde una amplia perspectiva, las teorías sobre las instituciones se agrupan en dos tradiciones intelectuales. Una enfatiza los beneficios colectivos que se desprenden de su existencia, que sería la versión más entendible y aceptada. Otra, enfatiza los conflictos sociales y distributivos que generan, porque se argumenta que las instituciones no benefician a todos los agentes por igual, ya que existe una notable desigualdad en el poder y en la capacidad que tienen los individuos para influir en el diseño, legalización, administración, vigilancia y cumplimiento de las instituciones. De ahí se concluye que los agentes con mayor poder relativo, capacidades organizativas, decisivas y que disponen de más información, tendrán un mayor margen para manipular las instituciones a su favor.

Los mencionados conflictos sociales y distributivos pueden ser también ambientales y ecológico distributivos y, en menor medida, los beneficios colectivos pueden ser ambientales.

En este sentido, un marco institucional relativamente eficiente constituye un escenario propicio para la generación de beneficios ambientales, en términos de un desarrollo

sostenible en diferentes escalas geográficas. Por el momento, esto sólo se ha logrado a escala local, citando como ejemplo el caso de algunas poblaciones europeas.

El caso contrario (y más generalizado) se da cuando las ineficiencias institucionales promueven la generación de conflictos ambientales y ecológico distributivos. Martínez Alier (2004) define los conflictos ecológico distributivos como conflictos sobre recursos o servicios ambientales, comercializados o no comercializados, que constituyen el objeto de estudio de la ecología política.

Por distribución ecológica se entienden los patrones sociales, espaciales y temporales de acceso a los beneficios obtenibles de los recursos naturales y a los servicios proporcionados por el ambiente como un sistema de soporte de la vida. Los determinantes de esta distribución ecológica son, en algunos aspectos, biofísicos, pero también son claramente sociales, económicos, políticos, tecnológicos e institucionales (Martínez Alier, 2004).

En este punto vale la pena diferenciar el concepto de conflicto ecológico distributivo con el de conflicto ambiental. Mientras el primero se centra en los beneficios (en términos de ganadores y perdedores), el conflicto ambiental se produce en el proceso humano de apropiación y transformación de la naturaleza y los sistemas tecnológicos que sobre ella intervienen.

Las instituciones como condicionantes del desarrollo

De acuerdo con González (1999, 143) “(...) la principal diferencia entre los procesos

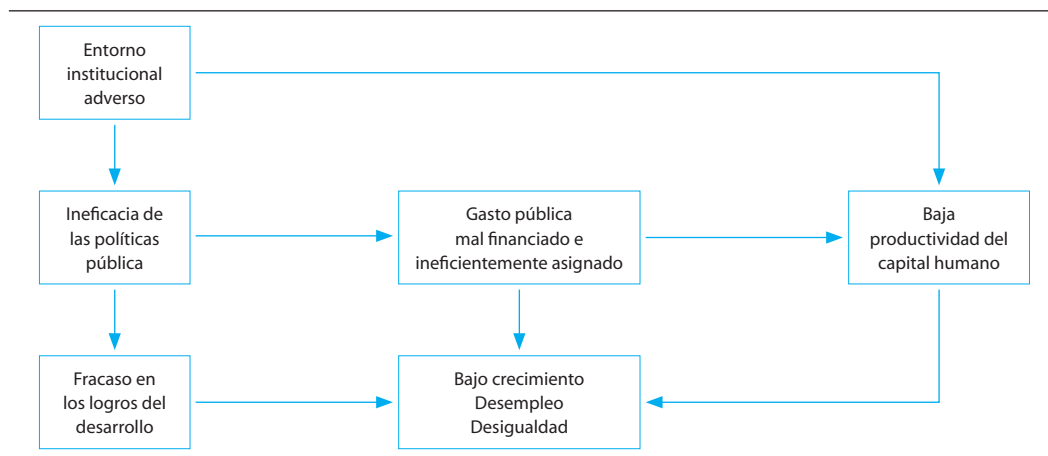
de desarrollo de los países industrializados y los no industrializados está en el entorno institucional que hizo efectivas las políticas públicas en los primeros”. Algunos de estos países “(...) se han esforzado por “adelantarse” en el proceso de desarrollo y cuando han logrado el éxito siempre han estado presentes importantes reformas de las instituciones que han contribuido a garantizar la efectividad de las políticas públicas” (Ibid.)

En Colombia, los factores institucionales han constituido un elemento adverso para la efectividad de las políticas y la eficiencia del gasto público (Wiesner, 1997). Con un entorno institucional deteriorado, la efectividad de las políticas públicas queda cuestionada y no es posible lograr los objetivos del desarrollo (Figura 1).

El desarrollo depende, entonces, del funcionamiento del conjunto de la matriz institucional, compuesta por instituciones y organizaciones que cambian a distintas velocidades. “La coordinación entre actores e instituciones que operan en los distintos niveles es esencial para el desarrollo” (Prats, 2007, 123). La actividad de los actores, por ejemplo, a través de un sector productivo, se ve igualmente afectada dentro del modelo anterior; así los problemas de desarrollo causan, a su vez, una mayor problemática ambiental.

Prats (2007) precisa que la construcción de instituciones es más complicada en los países en desarrollo, debido a los problemas para garantizar el cumplimiento de los acuerdos y medir y verificar el desempeño. Esto también lleva a que muchos de los mecanismos para solucionar los problemas organizacionales no funcionen en esos países, lo cual obedece fundamentalmente a limitaciones de tipo social.

FIGURA 1. INSTITUCIONES E INEFICIENCIA ECONÓMICA



Fuente: González (1999).

También se deben considerar los aspectos históricos. Este enfoque histórico de las instituciones tiene tres elementos comunes: 1) Se centra en las pugnas distributivas; 2) Explica la formación de las preferencias; y 3) Destaca la dependencia de la trayectoria (Prats, 2007, 137). Así, toman relevancia las relaciones de poder en la construcción de instituciones.

El gran problema de Colombia, no sólo en aspectos institucionales sino en muchos otros, es que se han privilegiado los intereses de pequeños grupos con determinados intereses particulares (que Eduardo Wiesner denomina *rent-seekers*) por encima del interés colectivo. En este escenario, es poco probable alcanzar el desarrollo a cualquier escala (local, territorial, nacional).

Factores geográficos y territoriales

Así como elaboraron una teoría económica en la que no había lugar para lo institucional

y lo ambiental, los economistas neoclásicos no prestaron una atención directa a los factores relativos al espacio y la geografía. Los aspectos referentes a la localización espacial de las actividades productivas no eran elementos centrales en el análisis del crecimiento y de la acumulación del capital.

Señala Moncayo (2003, 33) que este vacío está siendo llenado por las contribuciones de la nueva geografía económica, las cuales, en esencia, llevan a resolver la cuestión sobre el porqué unas regiones atraen más actividad productiva y población que otras. En la respuesta intervienen factores como la localización geográfica, la distancia a las costas y los centros de consumo, los costos de transporte, la calidad de los suelos, el clima y los recursos naturales, entre otros aspectos ignorados durante largo tiempo por la teoría económica neoclásica.

El reconocimiento de que la producción de un país se tiende a concentrar en determi-

nadas zonas y que ello genera grandes disparidades en el desempeño económico de sus regiones, está conduciendo a la consideración más explícita de los factores endógenos o territoriales del desarrollo (Moncayo, 2003, 33).

En esta perspectiva, el territorio debe ser considerado como una estructura activa y dinámica que limita o promueve el desarrollo. Como lo dice Veltz (1999, 18): *“los territorios no son campos de maniobras, sino actores”*. Y en esta actuación influyen decididamente los factores institucionales, no sólo en términos de instituciones formales, sino (y tal vez más importante a escala territorial) las actuaciones, costumbres y constructos individuales y colectivos de las comunidades que habitan y conviven en dichos territorios, es decir, las instituciones informales.

De esta manera, una nueva agenda del desarrollo debe incorporar una aproximación de participación desde abajo hacia arriba, basada en el potencial endógeno de los territorios, que substituya los enfoques tradicionales de arriba-abajo presididos por una lógica funcional y sectorial del crecimiento y la acumulación (Vásquez, 1996 citado por Moncayo, 2003, 34).

No obstante, en el caso del sector ambiental en Colombia, la estructura institucional, en particular a escala territorial, no parece ser la indicada para alcanzar los objetivos propuestos. En este contexto, las condiciones ubicaron a los agentes en un difícil estado de decisión entre sus intereses inmediatos y el bien de toda

la comunidad (Wiesner, 1997). Este aspecto será analizado en el numeral 3.7.

Procesos de planificación biorregional

Al considerar el uso y la conservación de los recursos naturales y su localización territorial, el enfoque del desarrollo sostenible le agrega la dimensión ambiental al concepto de endogeneidad del desarrollo. En este sentido, la sostenibilidad de un territorio estaría dada tanto por el suministro de recursos naturales y el flujo de servicios ambientales esenciales para la supervivencia de la comunidad, como por el adecuado aprovechamiento económico de dichos recursos (Moncayo, 2003).

Presbítero (2004), refuerza esta afirmación al concluir que el desarrollo² está mayormente determinado por factores geográficos, en términos de características ecológicas, localización de las actividades productivas e integración física en los mercados mundiales, que por factores eminentemente económicos y de organización social.

Surge en este punto el enfoque biorregional para planificar y administrar la protección y el aprovechamiento del capital natural y la biodiversidad. Guimarães (2001, 23) define una biorregión como *“un territorio (...) cuyos límites son definidos por los límites geográficos de la interacción entre comunidades humanas y sistemas ecológicos (...)”*.

En este enfoque se pueden identificar seis elementos básicos: 1) La escala y el alcance

² Visto como desarrollo económico y centrando el análisis en el comportamiento de un indicador tan limitado como el Producto Interno Bruto *per cápita* de algunos países seleccionados por el autor para su estudio.

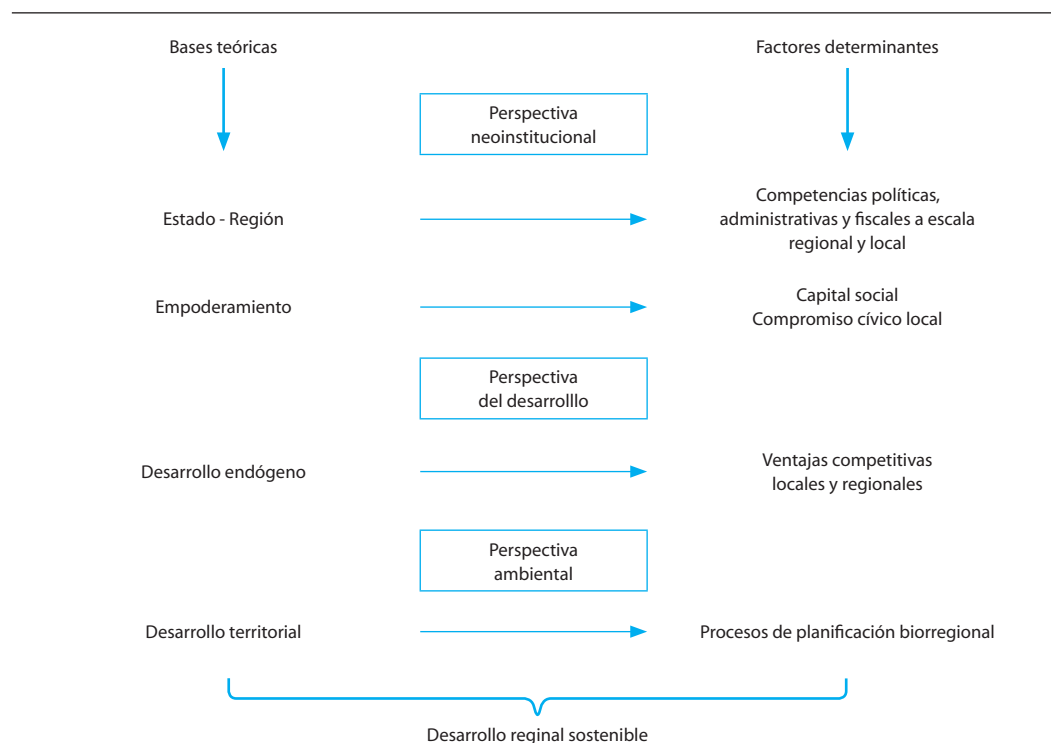
geográficos; 2) Las comunidades con intereses en cuestión; 3) Ciencia, tecnología e información; 4) Mecanismos institucionales y arreglos gubernamentales; 5) Incentivos y políticas facilitadoras; y 6) Administración adaptativa y evaluación (Guimarães, 2001).

Las biorregiones de mayor escala serían las “ecorregiones”, en tanto que el concepto de región sustentable sería aplicable a cualquier región que practique un modelo y unas políticas de desarrollo sostenible. *“No es la región en sí misma la sustentable, sino la forma de intervención en ella”* (Boisier, 2001, 113).

Moncayo (2003), sintetiza las anteriores consideraciones como un “nuevo paradigma de desarrollo regional”, el cual se basa en el carácter localizado de los procesos de acumulación, de innovación y de formación de capital social, y donde el territorio ya no es un factor que se puede incorporar circunstancialmente al análisis del crecimiento económico, sino un elemento determinante de los procesos de desarrollo. La estructura de este nuevo paradigma se puede observar en la Figura 2.

Esta propuesta integra las relaciones entre neoinstitucionalismo, desarrollo y medio

FIGURA 2. EL NUEVO PARADIGMA DE DESARROLLO REGIONAL



Fuente: Modificado de Moncayo (2003).

ambiente dentro de una escala geográfica definida: la regional. Y, en efecto, puede ser a escala regional donde se viabilice el desarrollo humano a través del mejoramiento continuo de las relaciones entre instituciones y medio ambiente.

El caso de las corporaciones autónomas regionales

Para Wiesner (1997), pocos casos revisten tan especial interés en el análisis de la relación entre la efectividad de unas políticas, de una parte, con la estructura institucional, de otra, como la situación del sector del medio ambiente en Colombia. Se trata de un ejemplo donde el marco de política parece haber subestimado el poder de los *rent-seekers* y sobreestimado el poder del argumento teórico y/o técnico en favor de un mejor manejo del medio ambiente.

Wiesner (1997) señala que se han privilegiado los intereses de pequeños grupos con determinados intereses particulares (denominados *rent-seekers* por la economía institucional), por encima del interés colectivo. Estos agentes logran “capturar” rentas de la acción de gobierno a través de “escogimientos públicos” y no de “escogimientos del mercado”. *“Los rent-seekers presionan a los gobiernos para que intervengan en respuesta a presumibles o a reales fallas del mercado y crean, para sí, rentas que el mercado no les entregaría”* (Wiesner, 1997, 9-10).

“Los pequeños grupos o rent-seekers operan tanto en el ámbito nacional como en el territorial; en el caso colombiano, estos intereses apoyaron la proliferación de las CAR y su reparto

como parte de un botín político” (González, 1999, 148). Antes de promulgarse la Ley 99 de 1993 existían 18 CAR; a través de esta Ley se pasó a 34. La jurisdicción de la mayoría de estas corporaciones corresponde a los territorios departamentales y a otras áreas geográficas específicas.

Desde una perspectiva neoinstitucional surge la siguiente pregunta: ¿por qué no coinciden las cuencas ambientales naturales con las jurisdicciones de las corporaciones autónomas regionales, CAR, que son las entidades encargadas del manejo ambiental a nivel territorial? Y si no coinciden en un grado adecuado, ¿qué instrumentos de política existen para una gradual convergencia? Y, por último, ¿qué revela la aparente falta de consistencia entre los objetivos de política ambiental, de una parte, y su respectivo marco institucional, de otra? (Wiesner, 1997).

Lo que se plantea es que hubiera sido más acertado partir de la evaluación de las cuencas hidrográficas y ecorregiones, de acuerdo con sus características biofísicas y socioeconómicas, en lugar de una estructura institucional preexistente. Lo más probable es que habría surgido un esquema diferente, mejor articulado, y más acorde con el logro de los objetivos de la política ambiental a escala nacional y territorial.

En este caso los incentivos han actuado de manera que se ha creado una estructura institucional desfavorable al desarrollo, pues éstos fortalecen los intereses políticos tradicionales y no las necesidades reales de la comunidad. En el caso contrario, bajo un enfoque colectivo y territorial, los incentivos podrían llevar a mejorar la relación entre las actividades pro-

ductivas humanas localizadas en determinada región y el estado de los ecosistemas, con los consecuentes beneficios ambientales.

Algunas críticas al enfoque neoinstitucional

El enfoque neoinstitucionalista ha recibido algunas críticas por parte de diferentes autores, que aunque rigurosamente fundamentadas o no, se concentran en los siguientes aspectos (León, 2002):

- Se le ha considerado un modelo no muy lejano al neoclásico, en donde a la idealización de la realidad que hace este último, se le adicionan las perturbaciones de los costos de transacción, que entre más bajos suponen la economía más cercana a ese ideal.
- En tal sentido, se le acusa de no haber desarrollado propiamente una teoría de las instituciones.
- Se le critica por presentar una estructura de derechos de propiedad simple, basada únicamente en la racionalidad individual y dependiente del poder coercitivo del Estado, cuya única función es la disminución de los costos de transacción.
- Se le censura por centrarse excesivamente en describir las funciones de las instituciones, y abandonar el análisis de sus implicaciones en el desempeño económico.
- En cuanto a las limitaciones informales (códigos de conducta, costumbres, sistemas de creencias, etc.) y las limitaciones formales (leyes, marco constitucional), se le critica por no presentar un puente

entre ambos sistemas que deje ver entre ellos líneas de causalidad.

- Se le acusa de mezclar en un mismo concepto la idea de institución como ente burocrático y administrativo, con la de normas y reglas que limitan el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones.

Algunas de estas críticas pueden ser compartidas, otras no; lo realmente importante es que se crea la necesidad de teorizar e investigar sobre las bases estructurales del enfoque neoinstitucional y la dimensión de su aporte al desarrollo.

CONCLUSIONES

- Las instituciones (“reglas del juego”) pueden ser, tanto una de las principales limitaciones como una de las mejores oportunidades para el logro de los objetivos del desarrollo. A través de una institucionalidad eficiente es necesario y posible “construir” el desarrollo.
- El enfoque neoinstitucional representa una interesante alternativa para el análisis económico que, aunque cercano en algunos aspectos a la escuela neoclásica, aporta elementos importantes que han servido a la teoría y a la práctica del desarrollo.
- La difusión internacional de políticas e instituciones mediante procesos de imitación e imposición lleva a que el cambio institucional, en muchos países, no se adapte al contexto social, económico y político, lo que dificulta aún más el fun-

cionamiento de las mismas instituciones y su aporte al desarrollo.

- La agenda de investigación del neoinstitucionalismo tiene que profundizar la explicación de los problemas y obstáculos del cambio institucional, y la comprensión de la interacción entre los niveles de instituciones formales e informales.
- A través de este artículo, sobre una base conceptual integrada de instituciones, desarrollo y medio ambiente, fue posible establecer nexos, relaciones y situaciones problemáticas entre estas tres corrientes del pensamiento.
- La institucionalidad ambiental en Colombia, tanto a escala nacional como territorial, limita las posibilidades de desarrollo, pues en la mayoría de los casos se privilegian los intereses particulares por encima de las necesidades colectivas.
- No obstante lo anterior, es a escala territorial donde hay mayores posibilidades de alcanzar el desarrollo. Ello si se trabaja bajo procesos de planificación biorregional que se sustenten en una base institucional (formal e informal) eficiente y consolidada.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, José. (2000). *Instituciones y economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Bejarano, Jesús Antonio. (1998). *Economía de la agricultura*, Bogotá D.C., Tercer Mundo Editores.
- Boisier, Sergio. (2001). *Biorregionalismo: la última versión del traje del emperador*, Bogotá, Universidad de los Andes, CIDER, Serie Territorios No. 5.
- Cárdenas, Ernesto y Ojeda, Jair. (2002). "La nueva economía institucional y la teoría de la implementación", en: *Revista Economía Institucional*, vol. 4, No. 6, pp. 153-169, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Coase, Ronald. (1994). *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza Editorial.
- Daly, Herman. (1993). "The economic growth debate: What some economists have learned but many have not", en: Markandya A., Richardson J. (ed.): *Environmental economics*, London, U. K., Earthscan Publications Ltd.
- González, Francisco. (1999). "Instituciones, políticas públicas y desarrollo", en: *Revista Economía Institucional*, vol. 1, No. 1, pp. 143-151, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Guimarães, Roberto. (2001). *Fundamentos territoriales y biorregionales de la planificación*, Santiago de Chile, CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, No. 39.
- Jones, Gareth. (1983). "Transaction costs, property rights and organizational culture: An exchange perspective", en: *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, No. 3, p. 454-467, USA, Cornell University.
- Kalmanovitz, Salomón. (2004). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Kalmanovitz, Salomón. (2005). "El neoinstitucionalismo como escuela", en: *Revista Economía Institucional*, vol. 7, No. 9, pp. 189-212, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Lahera, Eugenio. (1996). "Aspectos políticos e institucionales de la propuesta de la CEPAL", en: *Revista Comercio Exterior*, vol. 46, No. 7, México, D.F.
- León, Nohra. (2002). *El enfoque institucional del desarrollo económico*, Documento derivado del proceso investigativo "Los cambios en la racionalidad

- económica: una evaluación de la ética y la moral en los patrones actuales de desarrollo”, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- León, Nohra. (2006). *Mecanismos para la regulación ambiental*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez Alier, Joan. (2004). *El ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*, Barcelona, España, Editorial Icaria.
- Moncayo, Edgar. (2003). “Nuevas teorías y enfoques conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?”, en: *Revista de Economía Institucional*, vol. 5, No. 8, pp. 32-65, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- North, Douglas. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Powell, Walter y DiMaggio, Paul. (2001). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Prats, Joan Oriol. (2007). “Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo”, en: *Revista de Economía Institucional*, vol. 9, No. 16, pp. 121-148, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Presbítero, Andrea. (2004). *The determinants of economic development: Institutions or geography?*, Working Paper No. 217, Ancona, Italy, Università Politecnica delle Marche-Department of Economics.
- Street, James. (1991). “La teoría institucionalista del desarrollo económico”, en: *Revista Coyuntura Agropecuaria*, No. 32, vol. 8, Bogotá, CEGA.
- Veltz, Pierre. (1999). *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona, España, Ariel Geografía.
- Villarreal, René. (2000). *Hacia una economía institucional de mercado*, en: <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=189579&art=189638> (Consultada el 11 de noviembre de 2007).
- Wiesner, Eduardo. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación.